提　言

# 障害者雇用の効果的な促進と「障害者」の定義

中川　純

障害者の定義は，制度の適用対象者を決めるという意味で重要な役割を担っている。我が国の状況をみると，法律や制度ごとで障害者の定義が異なるが，それぞれの制度の適用にあたって手帳の等級基準，またはそれに類似する基準を要件とすることがある（手帳中心主義）。たとえば，障害者雇用促進法は，雇用率制度の対象を，障害者手帳を有する「対象障害者（雇用促進法37条）」とするのに対し，合理的配慮その他については「障害者（同2条1号）」としている。この「障害者」は，手帳保持者に限定されず，難病や高次脳機能障害を有する個人の一部などが含まれるという。しかし，「障害者」の身体障害者に関する別表をみると，概ね身体障害者手帳の等級4級から6級に相当するものであり，機能障害がより軽度の個人に適用が広げられているわけではない。また，精神疾患による機能障害や活動制限の程度についても一定レベルであることについて医師の診断を必要とすると考えられる。「障害者」の定義は，その対象を「対象障害者」から大きく広げているとはいいがたい。

2つの制度が類似する適用対象者を設定する場合，一方がその役割を十分に果たせない状況を生じさせることがある。かねてより雇用率制度が適用される個人（対象障害者）には，雇用を維持できるようにするために，就労を可能にする措置，すなわち合理的配慮が提供されてきた。2つの対象が重複している部分が大きいと，合理的配慮が果たせる役割の範囲が狭くなる。雇用率制度と合理的配慮という2つの制度は，対象者の設定しだい（たとえば合理的配慮の適用対象を拡大すること）で，雇用の促進という趣旨の下で相互補完的に機能することができるはずであるが，現状はそうはなっていないと考えられる。

また，適用対象者が制度の趣旨，機能に合致していないことによって制度がその役割を十分に担えないこともある。たとえば，合理的配慮についてみると，対象者は，機能障害が中立な労働条件や職場環境により雇用上の不利益を生じさせている個人とするのが適切であると考えられる。平等の観点から是正を必要とする不利益を生じさせる機能障害の範囲と，医学的な観点を重視し，それぞれの制度の趣旨や機能を考慮しない機能障害の範囲は理論上同一ではないはずである。制度と対象者の間にミスマッチがあると，必要としている個人に合理的配慮が提供されない状況を生み出すといえよう。

機能障害を医学的な観点から主に評価し，ほぼ一元的に設定される対象者を多様な制度に適用する方法は，多くの国で採用されている。この方法は，判定にあたって，安価で，迅速かつ公平さと客観性を担保するものであり，制度運営上の利便性が高い。一方，機能障害が外的要因により不利益を生み出すことを前提として対象者を多元的に設定することは，いまだ技術的に難しい部分があり，またコストが大きく，公平さや客観性が担保されづらいと考えられる。しかし，雇用施策を含めて障害者政策を効果的に機能させるためには，制度ごとにその趣旨，機能にそくした定義，判定方法を導入し，またそれらを有機的に組み合わせたほうがよい。これを実現することは容易なことではないが，これまで先進的な取組みを試みてきた我が国だからこそ先陣を切って取り組むべき課題であると考える。

（なかがわ・じゅん　東京経済大学現代法学部教授）